

0-755290

На правах рукописи



ЮСУПОВ

Айдар Аскарович

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(по материалам Республики Татарстан).**

*Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право*

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань – 2006

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права
Государственного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Казанский государственный
университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Филиппов Николай Кондратьевич

кандидат юридических наук, доцент
Курманов Мидхат Мазгутович

Ведущая организация:

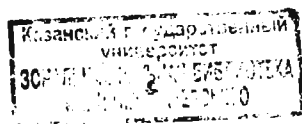
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального
образования «Ульяновский государственный университет».

Защита диссертации состоится «16» февраля 2006 г. в 12.00 часов на
заседании Диссертационного совета К 212.081.01 по защите диссертаций на
соискание учёной степени кандидата юридических наук при Государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский
государственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г.
Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Казанский государственный университет им.
В.И.Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «16» января 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К 212.081.01
кандидат юридических наук, доцент



НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000234159

ибуллина Г.Р.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования. Современные тенденции общественного развития в Российском государстве приводят к необходимости основательно и глубоко пересмотреть отношения между обществом и государством. Построение демократического правового государства предполагает наличие эффективно функционирующей системы местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации, как одна из конституционных форм осуществления народом принадлежащей ему суверенной власти, одновременно рассматривается и в качестве самостоятельного способа управления обществом.

Становление местного самоуправления в ходе реформ последних лет, очевидно, невозможно без создания политических, социально-экономических и правовых основ развития самоуправления. При этом необходимо учитывать исторический опыт, традиции местного сообщества граждан, правовую и политическую культуру населения, а также реализацию принципов местного самоуправления за рубежом. При этом особо следует подчеркнуть, что вопросы местного самоуправления актуальны в настоящее время, поскольку именно в наши дни результаты муниципального строительства в Российской Федерации обретают все более отчётливые очертания. Следовательно, проблемы формирования органов местного самоуправления требуют к себе пристального внимания и серьёзного изучения, системного подхода, теоретического обоснования в целях наиболее эффективного практического применения.

Специфической особенностью рассматриваемого института публичной власти является самостоятельность и автономное функционирование общественного самоуправления, независимого от системы государственных органов. Такое функционирование предполагает самоорганизованную деятельность при решении вопросов местного значения в особой форме, закреплённой на уровне государственного и муниципального правотворчества, то есть деятельность не произвольную, а процессуально опосредованную.

Во многих субъектах Российской Федерации, в том числе и в Республике Татарстан особое место среди органов местного самоуправления занимают

представительные органы. Они осуществляют основные функции по реализации полномочий в сфере местного самоуправления, формируют и контролируют деятельность муниципальных исполнительных органов. От их решений зависит структура, кадровый состав и функционирование других органов местного самоуправления, финансовое состояние муниципалитета, разрешение местных социальных задач. В данном контексте весьма актуальной представляется проблема надлежащего осуществления данной деятельности не только по её содержанию, но и по форме. Надлежащим образом урегулированная формальная (процессуально-процедурная) сторона деятельности представительных органов местного самоуправления позволяет более эффективно принимать и реализовывать решения по вопросам местного значения, делает прозрачной для населения и подконтрольной ему и компетентным органам государства (например, прокуратуре, уполномоченным по правам человека) правотворческую и правореализационную практику в сфере муниципальной компетенции, минимизирует постороннее вмешательство в систему функционирования органов местного самоуправления, то есть служит целям истинной демократизации самоуправления.

Основы процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления закреплены в действующем законодательстве Российской Федерации и её субъектов. Однако её более детальная регламентация осуществляется на уровне муниципального правотворчества. Вследствие данного обстоятельства особое значение приобретают положения уставов, регламентов и иных нормативных правовых актов местного самоуправления. Прикладной характер исследуемой темы состоит в том, чтобы выработать и предложить разработки наиболее оптимального процессуально-правового содержания для включения их в содержание правовых актов местного самоуправления и достижения с их помощью вышеуказанных целей.

Таким образом, исследование проблем, связанных с нормативно-правовым регулированием процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления имеет характер объективной необходимости в условиях муниципальных реформ. В настоящем исследовании рассматривается опыт реформирования в Республике Татарстан, особенности становления

муниципалитетов, процессуальная сторона системно-организационной, правотворческой и финансовой деятельности в данной сфере публичной власти.

Объектом настоящего исследования являются правовые и иные общественные отношения, складывающиеся в ходе юридической деятельности представительных органов местного самоуправления по реализации процессуально-правовых норм.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие порядок осуществления представительными органами местного самоуправления правотворческой и правореализационной деятельности, а также практические аспекты указанных видов деятельности.

Цели и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе новых достижений правовой науки, а также законодательной и судебной практики осмыслить и проанализировать возможность новых подходов к проблеме процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления.

Указанная цель обусловила необходимость разрешения следующих задач:

- изучить и обобщить имеющиеся научные материалы, определить степень и уровень разработанности исследуемой темы в целом и по отдельным направлениям;
- рассмотреть основные тенденции развития российского муниципального права в современных условиях;
- определить место и значение норм процессуального права в комплексной отрасли муниципального права;
- исследовать вопросы правового регулирования процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- определить полномочия представительных органов местного самоуправления в сфере установления порядка осуществления правотворческой и правореализационной деятельности;
- раскрыть сущность и эффективности правореализационной деятельности представительных органов местного самоуправления по осуществлению

процессуально-правовых норм;

- обосновать предложения по совершенствованию основ правового регулирования процессуальной деятельности органов местного самоуправления;

Степень научной разработанности проблемы необходимо оценивать с учётом комплексного характера исследуемой проблемы. Рассматриваемые в работе вопросы предполагают необходимость их анализа с позиций общей теории права, конституционного, административного и муниципального права, философии, общей теории управления, истории, политической науки, социологии и других отраслей знаний.

Многоаспектный, комплексный характер темы обуславливает необходимость привлечения внимания к исследованию различных отраслевых знаний с использованием работ в области теории права, процессуального, частного, публичного права и т.д.

Теоретическую основу настоящего диссертационного исследования составили работы видных отечественных правоведов (в том числе дореволюционных), посвящённых общей теории права, таких как, С.С.Алексеев, В.К.Бабаев, М.И.Байтин, Д.Н.Бахрах, В.М.Горшенев, И.Я.Дюрягин, В.Н.Карташов, С.А.Комаров, В.Н.Кудрявцев, В.В.Лазарев, Е.Г.Лукьянова, А.В.Малько, М.Н.Марченко, Н.И.Матузов, Ю.И.Мельников, П.Е.Недбайло, В.С.Нерсисянц, А.С.Пиголкин, С.В.Поленина, В.Н.Протасов, Ю.С.Решетов, М.С.Строговича, Ю.А.Тихомиров, М.Х. Фарукшин, Ф.Н.Фаткуллин, Р.О.Халфина, А.Ф.Черданцев, Р.В.Шагиева, Г.Ф.Шершеневич, Л.С.Явич и др.

Специфика диссертационной работы определила обращение к научным работам известных специалистов в области конституционного, административного и муниципального права: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, В.И. Васильева, В.И. Выдрина, З.И. Гадылышиной, А.А. Дёмина, А.Р. Ерёмина, Б.В. Дрейшева, А.Н. Кокотова, А.Н. Костюкова, М.М. Курманова, О.Е. Кутафина, В.С. Мокрого, С.Г. Соловьёва, А.С. Сорокина, В.И. Фадеева, Н.К. Филиппова, А.Н.Цуканова, А.В. Юсупова, В.А. Ясюнаса.

Однако до сих пор проблема процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления представляет собой одно из малоисследованных направлений в отечественной правовой науке, многие её аспекты не нашли практического разрешения. Это и обуславливает актуальность и выбор темы диссертационного исследования.

Методологическую основу исследования составляет комплекс разнообразных методов научного исследования. В работе были использованы такие общенаучные (философские) методы познания, как диалектический (применялись такие методологические приёмы, как анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция и другие), системно-структурный, формально-логический, синергетический. Исследование ряда конкретных вопросов проводилось при помощи исторического метода. Направленность диссертационного исследования определила использование формально-юридического, сравнительно-правового метода и методов интерпретации (толкования).

Эмпирическую базу диссертации составили действующие нормативные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, уставы, регламенты и иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, судебная практика, служебные документы представительных и исполнительных органов местного самоуправления, практика их реализации.

Научная новизна диссертации определяется поставленными целями и задачами и заключается в том, что в ней впервые предпринята попытка комплексного исследования проблемы процессуально-правовой деятельности представительных органов местного самоуправления, лежащей на стыке муниципального, конституционного, административного и процессуального права, с учётом изменений, произошедших в законодательстве о местном самоуправлении. Новыми являются подходы к исследованию отдельных конструктивных элементов данного предмета исследования.

Построение исследования на основе связанности правореализационных процессов в комплексной отрасли муниципального права применительно к материальным и процессуальным правовым нормам ранее в отечественной юридической науке не применялось.

В работе впервые ставится вопрос о выявлении общих черт и закономерностей действия процессуально-правовых норм в отраслях процессуального, так и материального публичного права.

Положения, выносимые на защиту:

1. Категория «процессуальная деятельность представительных органов местного самоуправления» рассматривается в качестве единой правовой конструкции при осуществлении процессуальных норм, находящихся в структуре муниципального права в той части, которая относится к правовому регулированию деятельности указанных органов.
2. Обосновывается необходимое включение норм процессуального права в отрасль муниципального права как результат объективного интеграционного процесса, происходящего в системе права.
3. Эффективное функционирование муниципальной власти представляется затруднительным без надлежащей регламентации на уровне федерального, регионального и местного правотворчества процессуальной деятельности органов местного самоуправления.
4. Правотворческий процесс в муниципальных образованиях в целом предшествует правоприменительной деятельности и иным видам реализации права, но, по сути, он сам является правоприменительным процессом, поскольку составляет важную часть деятельности представительных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия.
5. Правотворческая инициатива, имеющая целью возбуждение правотворческого процесса по конкретному правовому акту путём его разработки и внесения в орган местного самоуправления в установленном порядке, отличается от права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации, как самой процедурой, так и по целям, объекту и перечню субъектов.
6. Уставы муниципальных образования, вводя право главы местной администрации отклонять акты представительного органа муниципального образования, по сути, воспроизводят на уровне местного

самоуправления элементы системы «сдержек и противовесов», характерные для федерального уровня и уровня субъектов Федерации, где действует принцип разделения властей.

7. Важным требованием не только правоприменительного, но и правотворческого процесса на всех уровнях его реализации является общеобязательность решений Конституционного Суда. В то же время, говоря о значении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации для муниципального правотворчества, необходимо отметить, что сами по себе акты местного самоуправления не являются предметом рассмотрения Конституционного Суда. Они могут быть предметом оценки в ходе производства конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также судов общей юрисдикции (в отношении нормативных актов местного самоуправления) или арбитражных судов (некоторые индивидуальные правовые акты муниципальных органов).

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно является определённым вкладом в углубление научных знаний об особенностях правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, нацелено на идеи формирования эффективного функционирования норм муниципального права.

Сформулированные в работе выводы и предложения развивают и дополняют разделы науки муниципального права; их можно использовать также в науке теории права и государства, а также в отраслевых юридических науках – конституционном, административном праве, в учебно-преподавательской деятельности.

Содержащиеся в диссертации выводы и рекомендации по совершенствованию основ законодательства могут найти практическое применение в правотворческой деятельности институтов государственной и муниципальной власти, в правоприменительной практике.

Апробация результатов работы. Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре теории и истории государства и права Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина.

Основные положения и идеи, изложенные в данной работе, докладывались и обсуждались итоговых научных конференциях Института экономики, управления и права (г.Казань), Казанского государственного университета (Казань, 2002-2005 г.г.) и опубликованы в научных статьях.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования, а также избранной логикой их раскрытия и включает в себя введение, две главы, включающие в себя шесть параграфов, заключение и библиографический список

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень её научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указываются методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов работы.

Первая глава «Общая характеристика правовых основ процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления» посвящена исследованию специфики правового регулирования процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления. Данная глава включает в себя три параграфа.

В **первом параграфе «Понятие процессуальной деятельности в общей теории права»** предпринята попытка раскрыть юридическое содержание процессуальной деятельности.

На основе анализа общетеоретической и отраслевой юридической литературы, действующего законодательства диссертант приходит к выводу о том, что существующий понятийный аппарат, в котором отражается природа местного самоуправления, порой весьма запутан, не может в полной степени выразить содержание процессуальной деятельности органов муниципальной власти.

Социальное управление как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития

в зависимости от особенностей соотношения субъекта и объекта управления подразделяется на две формы: самоуправление и управление (в узком смысле).

Самоуправление как таковое может быть представлено в качестве способа (метода) управления, основанного на самоорганизации, саморегулировании и самостоятельности, или самоорганизация граждан, особенность правового регулирования которого состоит в совпадении объекта и субъекта правоотношения, имеет место тогда, когда управляющая подсистема формируется (выделяется) самой системой. При самоуправлении коллективный субъект управления практически совпадает с сообществом людей, которыми управляет, или устанавливается постоянное взаимодействие между субъектами управления и всеми, кто заинтересован в принятии решения. Самоуправленческая деятельность является своего рода альтернативным государственному управлению (но не заменяющим его) формой организации общества.

Деятельностный характер самоуправления обуславливает специфику раскрытия содержания темы исследования.

С позиций правоведения интерес представляет не всякая человеческая деятельность, а только та, которая обуславливает возникновение, изменение или прекращение правовых отношений. При этом в теории права принято отдельно выделять юридическую деятельность, которая, будучи разновидностью человеческой деятельности, приобретает специфические характеристики, опосредованные предметом своего воздействия.

Юридическая деятельность представительных органов местного самоуправления, осуществляемая в рамках его компетенции в различных направлениях является плодотворным объектом правовых исследований, однако их процессуальная деятельность требует особого изучения.

Собственно юридическая деятельность носит циклический характер, который выражается в её *процессуальности*. Данное свойство облегчает её построение именно как системы взаимосвязанных, следующих друг за другом действий (операций), подчинённых общей цели и приводящих к конкретному результату. В большинстве случаев эта цикличность опосредована процессуальными

требованиями, которые официально устанавливают порядок деятельности тех или иных органов и должностных лиц.

Деятельность органов публичной власти немыслима без облечения её в заранее определённую форму. Данное положение определяет в демократическом, цивилизованном государстве её соответствие законодательству, контролируемость, защищённость граждан от произвола чиновников, противозаконных репрессивных мер. Порядок осуществления той или иной деятельности органами власти в рамках своих полномочий не может быть эффективно реализован, во-первых, без определения вектора направления, стадий, временных и прочих условий; во-вторых, без выражения того или иного действия в юридических актах, сопровождающих процессуальную форму; в-третьих, без возможности контроля со стороны государства и общества. Интересы отдельных граждан, общества, государства и призвано обеспечить процессуально-правовое регулирование.

Процессуальная деятельность требует специфической правовой регламентации посредством процессуально-правовых норм, которые закрепляют процессуальные формы, необходимые для существования материального права, и образуют в своей совокупности сферу процессуального права. Соотношение процессуального и материального права рассматривается как соотношение формы и содержания. Процессуально-правовые нормы служат реализации и проявлению норм материального права. Особенности процессуального права определяются преимущественно потребностями технологии, организации процесса реализации норм материального права.

Процессуально-правовые нормы муниципального права, являющегося по мнению ведущих правоведов комплексной отраслью права, призваны определить порядок (процедуру) выборов, нормотворческой, контрольной деятельности органов местного самоуправления, порядок принятия решений непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, процедуры реализации исполнительно-распорядительных полномочий органов местного самоуправления (правоприменения). Своеобразие норм муниципального права, в том числе и процессуальных, состоит в том, что большая их часть содержится в нормативных актах органов местного самоуправления.

Со своей стороны следует заметить, что фрагментарное включение процессуально-правовых норм в сферу муниципального права, имеющего преимущественно материальное содержание, в том числе касающихся организации и регулирования порядка осуществления деятельности представительных органов местного самоуправления, вполне органично вписывается в структуру системы права, не нарушает её внутреннее единство и лишь подчёркивает диалектические связи элементов самой системы.

Процессуально-правовые нормы, таким образом, служат своего рода необходимыми «юридическими проводниками» при совершении тех или иных правовых действий.

На основании изложенного, исходя из предложенной концепции юридического процесса, наиболее общее понятие процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления может быть сформулировано следующим образом: *это юридическая деятельность выборных коллегиальных органов местного самоуправления в пределах их компетенции по осуществлению правовых норм в ходе их воплощения в общественных отношениях, разработке и внедрению правовых норм в практику общественной жизни, урегулированию и разрешению конкретных юридических дел (споров), возникающих на основе материальных норм различных отраслей права, осуществляемая в порядке, предусмотренном процессуальными нормами права, содержащимися в положениях нормативно-правовых актов органов государства и местного самоуправления.*

Параграф второй главы первой «Законодательные основы процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления» посвящен анализу системы нормативно – правовых актов, в которой выделяются три подсистемы - федеральная, региональная (субъектов Российской Федерации) и муниципальная, в совокупности образующие правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации. Основанием для такого деления является закрепление действующим законодательством права регламентировать различные вопросы местного самоуправления не только на уровне Российской Федерации и ее субъектов, но и муниципальных образований. В работе обращается внимание на то, что конституционная модель местного самоуправления

в России обрела качества правового дуализма - самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне. Это в свою очередь не могло не сказаться на законодательной базе, регламентирующей разнообразные отношения в сфере местного самоуправления, в том числе процессуальную деятельность представительных органов местного самоуправления.

В федеративных государствах законодательная регламентация местного самоуправления осуществляются, как правило, субъектами федерации, исходя из принципа разделения и децентрализации власти и учитывая региональную специфику построения системы муниципальной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 6 октября 2003 г. своеобразно подошел к решению указанных проблем. Унификация местного самоуправления и централизация регулирования его построения - идеи, которые сознательно и целенаправленно проведены сквозь нормативную ткань указанного правового акта. Федеральный законодатель, с одной стороны, не отрицает конституционные принципы децентрализации публичной власти, а с другой стороны, явно стремится выстроить единую вертикаль властных институтов. Он ограничивает возможность законодательной регуляции местного самоуправления в субъектах Федерации и в то же время пытается обеспечить иерархию нормативных актов всех уровней.

Что касается процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления, анализируемый Федеральный закон предполагает значительное расширение правотворческой деятельности органов местного самоуправления, затрагивающей вопросы организации местного самоуправления (систему органов, их полномочия, порядок участия населения в осуществлении местного самоуправления, ответственность депутатов и должностных лиц и др.).

Рассмотрение вопросов законодательного регулирования процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления предполагает анализ не только Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но и Бюджетного кодекса Российской

Федерации, закрепляющего основные принципы межбюджетных отношений, средства и порядок бюджетного регулирования, относящиеся к ведению органов местного самоуправления, а также Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующего порядок принятия представительными органами местного самоуправления нормативных правовых актов о местных налогах и сборах.

Правовую основу процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления составляют не только вышеназванные федеральные законы, но и правовые акты субъектов Федерации (например, Закон Республики Татарстан «О местном самоуправлении в РТ», Регламент Государственного Совета РТ), а также акты органов местного самоуправления, главным из которых является устав муниципального образования.

Кроме того, в работе диссертант обращается к проблеме значения правовых позиций Конституционного Суда РФ для муниципального правотворчества. При этом отмечается, что сами по себе акты местного самоуправления, не являясь предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, могут быть предметом оценки конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, а также судов общей юрисдикции (нормативные акты местного самоуправления) или арбитражных судов (индивидуальные правовые акты муниципальной власти). Но в ряде случаев правовые позиции Конституционного Суда РФ имеют прямое значение для муниципального правотворчества, в частности, это характерно для решений по вопросам соответствия положений федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации.

В целом нормативное регулирование процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления не носит системного характера и не является полным и эффективным. Если за последние годы акцент по приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации ставился на региональное законодательство, то теперь этот акцент должен переместиться на муниципальный уровень. Учитывая это, многие субъекты Российской Федерации создают в системе органов исполнительной власти структуры по ведению муниципального регистра, целью которого является правовая экспертиза всех изданных, начиная с девяностых годов, правовых актов органов

местного самоуправления, приведение их в соответствие через дачу экспертных заключений, занесение их в муниципальный регистр соответствующего субъекта Российской Федерации.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости системного подхода к законодательному регулированию местного самоуправления, а также об обязательном согласовании правовых актов между собой, что позволит избежать противоречий при их толковании и применении.

Третий параграф «Роль муниципальных актов в регулировании процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления» посвящён исследованию особенностей правового регулирования процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления на уровне муниципального правотворчества.

Самоорганизация и самоуправление предполагают не простое и казуистическое осуществление какого либо рода деятельности, определение содержания и порядка которой является вопросом текущего момента, а целенаправленное правовое регулирование задач, входящих в предмет компетенции местного самоуправления. Нормативность подобной самоорганизованной и самостоятельной деятельности, несомненно, подчёркивает её публичный характер.

Нормотворчество на уровне местного самоуправления следует рассматривать как систему (подсистему) более частного порядка по отношению ко всей системе местного самоуправления. Оно осуществляется посредством взаимодействия субъектов нормотворчества, между которыми возникают и развиваются различные нормотворческие отношения. По своему характеру эти связи могут быть как материальными, так и процессуальными. Последние урегулированы процессуальными положениями, которые содержатся в нормативных актах органов местного самоуправления.

А.В.Юсупов даёт следующее определение процессуальных правотворческих отношений в системе местного самоуправления: это такие общественные отношения, урегулированные нормами права, которые обеспечивают последовательность, порядок реализации материальных правотворческих отношений, связанных с подготовкой, изданием (отменой, изменением)

нормативного акта, принимаемого субъектом самоуправления¹. Однако, не только само создание правовых актов определено формой, закрепляемых в процессуальном порядке, но и их реализация в сфере муниципального управления обусловлена установленной последовательностью.

Система федерального законодательства и законодательство субъектов Российской Федерации не в полной мере регулируют процессуальную сторону деятельности органов муниципальной власти, хотя и создают общие предпосылки для урегулирования на уровне местного самоуправления материальных и процессуальных отношений. В этой связи большая роль особенно в процессуально-правовом регулировании принадлежит нормативным актам органов местного самоуправления. Однако состояние уровня муниципальных норм можно охарактеризовать как поиск наиболее оптимальных организационно-правовых форм местного самоуправления.

Основные направления процессуальной деятельности в сфере местного самоуправления можно определить следующим образом: нормотворческая процессуальная деятельность; регламентация и организация деятельности самого представительного органа власти; регламентация деятельности подконтрольных органов; регламентация муниципальных выборов; процедурные вопросы делегированных полномочий. Все данные направления подразумевают и отдельные векторы нормотворчества.

Важно особо отметить, что действующее законодательство отдельно обращает внимание на **определение порядка** (т.е. процессуально-правовое регулирование) осуществления деятельности представительного органа местного самоуправления. Впрочем, и остальные полномочия подразумевают процедурную регламентацию деятельности, поскольку она является правовой, подконтрольной, требующей «прозрачности» и эффективности реализации.

Как следует из сложившейся практики, наиболее важная роль в муниципальном правотворчестве принадлежит именно представительным органам муниципальной власти. Здесь наиболее важными актами являются уставы

¹ Юсупов А.В. Правотворческие отношения в системе местного самоуправления / А.В. Юсупов / Российская академия юридических наук. Научные труды. – Выпуск 4. – Том 1. – М.: ИГ «Юрист», 2004. – С.645-646.

муниципальных образований, а также регламенты представительных органов муниципальных образований. Тем не менее, в ряде случаев может возникнуть необходимость принятия и иных актов (положений), регулирующих процедуру правотворчества, например, в случае осуществления населением народной правотворческой инициативы. В Республике Татарстан, в связи с продолжающейся реформой местного самоуправления, данные акты на данный момент находятся на начальной стадии разработки.

Определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и иные полномочия, определённые федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований также необходимо осуществлять в определённой последовательности, что служит целенаправленности осуществляемых действий.

Кроме всего прочего, порядок осуществления тех или иных юридических действия представительных и иных органов местного самоуправления может быть зафиксирован не только в нормативном, но и в индивидуально-правовом акте, властью принятия которого данный орган или должностное лицо наделены. Юридический акт индивидуального характера в муниципальном праве представляют собой разновидность юридического факта, направленного на возникновение, изменение или прекращение муниципального правоотношения.

Таким образом, правовые процедуры деятельности представительных органов местного самоуправления регламентируются процессуально-процедурными правовыми положениями действующего федерального и регионального законодательства, нормативных актов органов местного самоуправления. Совокупность таких норм и составляет правовую основу процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления

Во второй главе «Отдельные виды процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления» рассматриваются основные направления процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления. Данная глава состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе «Порядок образования органов и должностных лиц местного самоуправления» рассматривается такой вид процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления как формирование органов и должностных лиц муниципальной власти.

Содержание понятий «органы местного самоуправления», и «должностное лицо местного самоуправления», а также «член выборного органа местного самоуправления» в общем виде устанавливается в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Закон Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» от 28 июля 2004 года в соответствии с названным Федеральным законом предусматривает перечень органов и должностных лиц, которые непосредственно формируется или могут формироваться представительным органом местного самоуправления в Республике Татарстан:

- а) глава муниципального образования (высшее должностное лицо муниципального образования), который в случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования;
- б) председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава в том случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации;
- в) лицо, назначаемое на должность главы администрации муниципального образования по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности, причем, условия контракта для главы поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в установленной законом части;
- г) контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия), образуемый в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдения за установленным порядком подготовки и рассмотрения

проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности

Среди органов местного самоуправления ст. 39 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 28 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 г. «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» называют также избирательные комиссии муниципального образования.

Однако действующее законодательство Российской Федерации и Республики Татарстан лишь в общих чертах определяет порядок формирования местной администрации и иных органов. Следовательно, более детальная правовая регламентация в данной области возлагается на муниципальное правотворчество.

Организация органов местного самоуправления предложена для муниципальных районов Республики Татарстан в положениях проекта Примерного Устава Муниципального района, подготовленного Государственным Советом Республики Татарстан. Однако особенности организации местной власти, которые будут присущи городским и сельским поселениям как муниципальным образованиям в составе муниципальных районов Республики Татарстан, всё же должны определяться представительными органами муниципальных образований самостоятельно. Тем не менее, данный проект может быть ориентиром и для муниципалитетов в поселениях.

В соответствии с подготовленным проектом Примерного Устава Поселения структуру органов местного самоуправления Поселения должны составлять Совет Поселения, Глава Поселения, Исполнительный департамент Поселения, Директор исполнительного департамента Поселения, Контрольно-счетная палата Поселения, Муниципальная избирательная комиссия Поселения и Комиссия по депутатской этике. К должностным лицам Поселения проект Примерного Устава Поселения относит наряду с Главой Поселения Директора Исполнительного департамента Поселения, Секретаря Поселения, Председателя Контрольно-счетной палаты Поселения, Председателя Муниципальной избирательной комиссии Поселения.

С соответствующими корректировками данная структура воспринята и в ряде муниципальных образований Республики Татарстан, например, отражена в Уставе г. Казань.

Таким образом, регулирование порядка образования органов и должностных лиц местного самоуправления в Республике Татарстан:

- а) осуществляется на основе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с последующими изменениями, определяющим структуру и порядок образования органов муниципальной власти в общем виде;
- б) нуждается как в совершенствовании, так и в принятии республиканских модельных нормативных правовых актов для муниципальных образований, включая регламенты представительных органов поселений, муниципальных районов и городских округов.

Во втором параграфе «Правотворческая процессуальная деятельность представительных органов местного самоуправления» предпринята попытка проанализировать процессуальную сторону правотворчества в муниципальных образованиях. При этом само правотворчество определяется как деятельность представительных органов местного самоуправления, населения (в случае проведения местного референдума, в порядке народной правотворческой инициативы) по подготовке, изданию, переработке и отмене нормативных правовых актов, осуществляемая в определённом процессуально-процедурном порядке. Необходимость изучения данного вопроса связана с уточнением таких понятий, как «юридический процесс», «процессуальная форма», «процессуальное производство», «процессуальный режим», которые хотя и не являются новеллами в общей теории права и в конституционном праве, все же требуют переосмысления в рамках предмета диссертационного исследования применительно к муниципальному правотворчеству.

Правотворческий процесс в муниципальных образованиях можно определить как нормативно установленный порядок создания правовых актов, как процесс принятия правовых актов, имея в виду не только положительное голосование представительного органа местного самоуправления по проекту правового акта, но и

итог его рассмотрения, включая всю процедуру создания правового акта от возбуждения правотворческой инициативы до его вступления в силу.

В целом для правотворческого процесса в муниципальных образованиях важны как процессуальная форма, так и материальное содержание. Правотворческий процесс в муниципальных образованиях в целом предшествует правоприменительной деятельности и иным видам реализации права, но, по сути, он сам является правоприменительным процессом, поскольку составляет важную часть деятельности представительных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия.

Учитывая существующие в юридической литературе трактовки стадий правотворческого процесса, в работе анализируются следующие стадии нормотворческой деятельности представительных органов МСУ: установления необходимости издания нормативно-правового акта; подготовки проекта нормативного акта; внесения проекта нормативного акта в правотворческий орган; обсуждения (рассмотрения) проекта нормативного акта; принятия решения по проекту нормативно-правового акта; опубликования нормативно-правового акта; вступления нормативно-правового акта в юридическую силу. Выделение рядом авторов контроля за исполнением принятого решения в отдельную стадию правотворческого процесса, на наш взгляд, не является оправданным, т.к. она выходит за рамки установленных правотворческих процедур и предполагает собой следующую стадию процесса правового регулирования общественных отношений.

Следует отметить, что законодатель по-разному регламентирует процесс нормотворчества, и он не обязательно во всех случаях включает все эти стадии. Нормативно-правовое регулирование отдельных стадий нормотворческого процесса на уровне местного самоуправления сочетается с правом регламентации некоторых процессуальных действий на самоуправленческих началах.

Представляется целесообразным следовать опыту тех субъектов Российской Федерации, которые приняли соответствующие законы, регламентирующие данную сферу деятельности и, прежде всего: систему и виды правовых актов; принципы правотворчества и правотворческие полномочия представительных органов местного самоуправления; основные требования к структуре и содержанию

правовых актов, правила законодательной техники; стадии правотворческого процесса и их содержательное наполнение; порядок осуществления экспертизы проектов правовых актов; формы реализации правовых актов; порядок толкования правовых актов; порядок их учета и систематизации.

В третьем параграфе «Процессуальная деятельность представительных органов местного самоуправления в сфере финансовой деятельности» исследуются особенности процессуальной деятельности в области финансовых и бюджетных отношений на уровне местного самоуправления.

Современная система межбюджетных отношений в Российской Федерации включает в себя не только взаимоотношения государственного федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. В качестве самостоятельного звена бюджетной системы рассматриваются и местные бюджеты. Так, согласно п.1 ст.52 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (с изменениями от 19 июня, 12 августа 2004 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

В качестве важных гарантий со стороны органов государственной власти в этом плане является то, что представительные органы местного самоуправления самостоятельно определяют направления использования средств местных бюджетов, самостоятельно распоряжаются свободными остатками средств, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения доходов или уменьшения расходов. Так, в субъектах Российской Федерации представительные органы местного самоуправления, например, в Республике Татарстан, являются участниками бюджетного процесса, т.е. рассматривают и утверждают местные бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением местных бюджетов, а также данные органы вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством Российской Федерации.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению органов местного самоуправления Республики Татарстан относятся: установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об их исполнении.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным Кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации и Уставами муниципальных образований.

Бюджетное законодательство определяет порядок согласования участия каждого уровня бюджета по финансовому обеспечению своей доли расходов. Не редки случаи, когда субъект Российской Федерации авторитарным методом определяет расходы муниципальных образований, в этом проявляется зависимость местного бюджета от регионального. Это также говорит о несовершенстве процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления по части составления, утверждения и исполнения местных бюджетов. Поэтому при общей нехватке средств региональные бюджеты охотно передают многие расходы на местный уровень, не обеспечивая их достаточным финансированием.

Порядок рассмотрения проекта решения о бюджете и его утверждения определяется для местного бюджета правовыми актами органа местного самоуправления в соответствии с требованиями законодательства. Таким образом, порядок рассмотрения и утверждения проекта бюджета должен быть таков, чтобы при его соблюдении обеспечивалась возможность рассмотрения и утверждения

показателей, определенных статьей 181 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Следующим видом процессуальной финансовой деятельности является исполнение бюджета. В первую очередь данная деятельность касается отчёта об исполнении бюджета.

Отчёт об исполнении местного бюджета представляется в соответствующий представительный орган местного самоуправления в форме проекта решения вместе с документами и материалами, предусмотренными Бюджетным Кодексом Российской Федерации или субъекта Федерации. Существенным требованием является то, что отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета. Внешняя проверка отчета об исполнении бюджета осуществляется соответствующими контрольными органами представительных органов местного самоуправления.

Представительный орган принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения результатов проверки указанного отчета, проведенной соответствующими контрольными органами.

Также, в связи с изложенным считаем, что отдельного рассмотрения требует та часть процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления, которая связана с финансовым контролем. Однако, если на уровне органов государственной власти отношения в области финансового контроля представляются урегулированными в достаточной степени, созданы и успешно функционируют специальные органы, например, Счётная палата Российской Федерации, которой подотчётны все организации, имеющие отношения к государственным финансам, то на уровне муниципальных органов власти создание контрольно-счётных палат находится в зачаточном состоянии. Тем не менее, структура и порядок её формирования подлежит детальной регламентации в муниципальных правовых актах.

Таким образом, проанализировав основные положения бюджетно-правового статуса муниципальных образований, мы пришли к выводу, что законодательство Российской Федерации базируется на принципе равенства всех муниципальных

образований в праве на бюджет, которые, в свою очередь, вправе самостоятельно определять специфику процессуальной деятельности в данной сфере с учётом местных особенностей.

В **заключении** диссертации формулируются общие итоги и основные выводы, основанные на материалах проведённого исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Юсупов А.А. Понятие процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления / А.А. Юсупов / Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 6 / Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: КГУ им. В.И. Ульянова-Ленина, 2005. – С.587-591 (0,5 п.л.).
2. Юсупов А.А. Роль муниципальных актов в регулировании процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления / А.А. Юсупов // Вестник Волжского университета им. В.Н.Татищева. Серия «Юриспруденция». – Выпуск 48. – Тольятти: ВУиТ, 2005. – С.197-204 (0,6 п.л.).
3. Юсупов А.А. Юридическая природа устава муниципального образования / А.А. Юсупов / Правовая реформа в России: история и современность: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Казань: Изд-во «Таглитмат» Института экономики, управления и права, 2005. – Часть 1. – С. 86-88 (0,25 п.л.).
4. Юсупов А.А. Разграничение предметов ведения и компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления / А.А. Юсупов / Резервы повышения производительности труда в современных условиях: Материалы международной научно-практической конференции: Часть 2: Менеджмент; Право. – Казань-Набережные Челны: Изд-во «Таглитмат» Института экономики, управления и права, 2003 – С.40-43 (0,25 п.л.).

Подписано в печать

Формат 60х88 1/16. Бумага офсетная.

Печать ризографическая. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. - 1,2.

Тираж 100 экз.

Типография «Таглимат» ИЭУиП,

Лицензия № 172 от 12.09.96 г.

420108, г. Казань, ул. Зайцева, д. 17.

